

La cogestion des Ressources naturelles

RÉDUIRE LA PAUVRETÉ PAR L'APPRENTISSAGE LOCAL

5

De jeunes chercheurs luttent contre la pauvreté et la bureaucratie en Chine rurale

Des projets de recherche participative donnent à des villageois défavorisés les moyens de résoudre leurs problèmes.

Une équipe de jeunes chercheurs enthousiastes a entrepris d'aider les habitants de la lointaine province du Guizhou à améliorer leur vie grâce à la gestion participative de leurs ressources. Toutefois, ce succès local n'a pas nécessairement reçu l'appui immédiat des instances supérieures du gouvernement. Les fonctionnaires se sont sentis menacés par les villageois et leur confiance en soi nouvellement acquise.

Lorsque les villageois d'une des régions les plus pauvres de Chine ont voulu améliorer leur sort en construisant une installation biogaz, ils ont se sont butés à un obstacle inattendu. En effet, les règlements provinciaux exigeaient que chaque ménage du village élève trois cochons pour s'assurer que la quantité de fumier suffise à la production de biogaz. Trois porcs, c'est beaucoup plus que ce que la majorité des villageois avaient les moyens d'acheter, mais les fonctionnaires du comté les ont obligés à respecter les règlements. Un point pour la bureaucratie.

Ce village n'est qu'une des nombreuses petites collectivités de la province du Guizhou au sud-ouest de la Chine. Et le « règlement des trois cochons » n'est qu'un exemple des problèmes auxquels la population locale a dû faire face lorsqu'elle a tenté de s'attaquer à l'énorme bureaucratie chinoise. Cette région montagneuse est habitée principalement par des minorités ethniques. La plupart des gens sont pauvres et ils survivent à peine en exploitant de petites parcelles de terres pour produire des aliments de base comme du riz pluvial et du maïs.

Pendant le « Grand Bond en avant » du gouvernement central dans les années 1950, des pans entiers des versants ont été coupés à blanc dans le cadre de plans de développement industriel peu judicieux, transformant forêts et pâturages en terres incultes. Il a été extrêmement difficile de rétablir les forêts, d'améliorer le rendement des

cultures ou de diversifier les systèmes de production sur les sols minces qui recouvrent les rochers calcaires poreux. En règle générale, les programmes et les services gouvernementaux sont décidés en haut lieu et font fi des connaissances et des pratiques habituelles des populations locales. Les tentatives d'accroissement de la production agricole ont été centrées sur la sélection végétale et la croissance.



Ou Guowu (équipe du projet, Guizhou)

Bien que les villageois aient adopté des règlements communautaires afin de traiter les questions de propriété comme le vol ou le dommage intentionnel causé aux récoltes, ils n'avaient pas songé à se doter de règlements sur l'utilisation collective de ressources communes.



Yuan Juanwen (équipe du projet, Guizhou)

L'équipe de l'Académie des sciences agricoles du Guizhou était formée de jeunes chercheurs enthousiastes, prêts à apprendre, à faire l'essai de nouvelles méthodes et à passer de longues périodes à travailler dur sur le terrain avec les villageois.

Elles ont échoué parce qu'elles ne répondaient pas aux besoins des agriculteurs.

Plus récemment, l'économie rurale a été grandement transformée lorsque les droits d'utilisation des terres ont été transférés aux agriculteurs en vertu du système de la « responsabilité des ménages ». Des marchés se sont ouverts et les agriculteurs ont pu opter pour les produits et les techniques de leur choix. Toutefois, les terres, les forêts et les ressources hydriques en milieu rural demeurent la propriété de l'État. Les collectivités locales ont le droit constitutionnel de gérer ces ressources communes, mais on n'a guère accordé d'attention aux arrangements institutionnels qui pourraient favoriser la gestion collective.

Cependant, certains chercheurs de l'Académie des sciences agricoles du Guizhou étaient déterminés à faire l'essai de nouvelles stratégies de recherche intégrées pour la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN). Avec l'appui du CRDI, ils ont choisi deux villages dans le canton éloigné de Kaizuo — région défavorisée où le gouvernement local a renoncé à trouver des débouchés pour améliorer les moyens de subsistance. Les ressources en eau destinées à l'agriculture sont rares en raison des sols calcaires et des vieux systèmes d'irrigation construits par le gouvernement, mal entretenus, et dont bon nombre sont tombés en désuétude. Seules deux des sept stations de pompage pour l'irrigation fonctionnaient convenablement. Personne ne se tenait responsable des systèmes et aucun règlement n'en régissait l'usage.

Une approche novatrice

La nouvelle équipe de l'Académie, qui possédait des compétences dans divers domaines, était formée de jeunes chercheurs enthousiastes, prêts à apprendre, à faire l'essai de nouvelles méthodes et à passer de longues périodes à travailler dur sur le terrain avec les villageois. L'approche participative, novatrice, adoptée par les chercheurs, met à profit les connaissances locales en renforçant les capacités des agriculteurs et en organisant les collectivités de manière à ce qu'elles puissent appuyer les nouvelles institutions de gestion des ressources.

D'entrée de jeu, les chercheurs ont constaté que, bien que les villageois aient adopté des règlements communautaires pour traiter les questions de propriété comme le vol ou le

dommage intentionnel causé aux récoltes, ils n'avaient pas songé à se doter de règlements sur l'utilisation collective de ressources communes comme l'eau, les pâturages, les forêts ou les routes. Aussi ont-ils encouragé les discussions ouvertes sur les problèmes et les stratégies de gestion visant à y faire face. Ils ont aussi formé des groupes d'utilisateurs des ressources qui, en collaboration avec les chefs des villages, ont mis en application les règlements relatifs à la gestion des ressources. Ces règlements ayant été rédigés par les villageois eux-mêmes, et acceptés aux réunions des villages, ont force de loi au même titre que le droit coutumier.

Les chercheurs ont utilisé les outils de diagnostic participatifs pour évaluer les problèmes en matière de gestion des ressources et ils ont travaillé avec les agriculteurs locaux à faire l'essai de diverses possibilités technologiques — champignons et fruits exotiques, par exemple — que les femmes des collectivités locales pourraient cultiver et vendre dans les marchés avoisinants. Mais, pour que les villageoises puissent prendre part à la commercialisation, elles avaient besoin d'aide afin de renforcer leur capacité de lire, écrire et compter. La majorité d'entre elles n'étaient pratiquement jamais sorties de leur village, avaient rarement visité les marchés des villes et avaient peu d'expérience des affaires. Travailler ensemble à l'organisation de la commercialisation de leurs produits a rehaussé la confiance en soi de ces femmes. Elles ont aussi consolidé leurs compétences en organisation sociale, développé leur aptitude à assurer leur subsistance et grandement augmenté leur revenu et leur indépendance.

Une autre étape importante a été franchie lorsque le village s'est prononcé en faveur de l'investissement collectif dans la mise en place et la gestion d'infrastructures locales. Cette prise en charge, qui normalement incomberait au gouvernement local, a permis d'améliorer l'approvisionnement en eau, l'irrigation et la construction routière. Par exemple, dans un village, un problème d'eau potable qui perdurait depuis 200 ans, a été réglé par la construction d'un système d'eau potable géré par les villageois.

Les techniciens du gouvernement avaient renoncé à résoudre ce problème, déclarant que les ressources en eau étaient insuffisantes. Mais les anciens du village étaient plus avisés. Avec l'aide de l'équipe de recherche, les villageois ont installé leur propre système d'alimentation en eau pour lequel ils ont fourni la main-d'oeuvre et les matériaux de construction. Mais surtout, ils ont aussi mis en place un mécanisme de comptage de l'utilisation domestique de l'eau en vue d'en recouvrer les frais. Les revenus ainsi générés ont été affectés à l'entretien du système et tous les documents financiers ont été rendus publics afin de démontrer que les villageois savaient faire preuve de transparence et qu'on pouvait leur faire confiance.

Extension du projet

En quelques années à peine, ces changements ont été rentables pour les villageois. Les revenus ont augmenté et la qualité des ressources s'est manifestement améliorée. La nouvelle n'a pas tardé à se répandre. Le projet a attiré l'attention des villages voisins, qui ont demandé à

bénéficier du même appui. La détermination des organismes communautaires a incité des ONG chinoises et internationales à travailler dans la région. Bientôt, le projet s'est étendu dans le but d'englober six villages des alentours.

Un des effets inattendus qu'a eu l'adoption de la GCRN dans ce coin de pays a été le changement des attentes des villageois quant à la gouvernance locale. Désormais, ils savent mieux exprimer leurs besoins, font preuve d'initiative et utilisent des données probantes pour appuyer leurs arguments lorsqu'ils réclament l'attention du gouvernement local. « Maintenant que nous avons commencé à nous organiser pour gérer nos ressources, nous en percevons de plus en plus les avantages » : voilà un commentaire que les chercheurs ont entendu à maintes reprises.

Les chercheurs ont invité fréquemment des représentants de divers organismes gouvernementaux à prendre part à des réunions et les ont tenus au courant des innovations locales. Les fonctionnaires les ont assurés de leur appui, mais, en règle générale, ils étaient trop occupés pour participer tangiblement à ces activités qu'ils estimaient ne pas être de leur ressort.

En 2001, après plusieurs années de recherche-action dans six villages, les chercheurs de l'Académie ont acquis des connaissances considérables sur les moyens de réduire la pauvreté par la GCRN. Ils ont décidé d'accorder plus d'attention à la diffusion de ces connaissances par l'entremise du système vaste et complexe de l'administration gouvernementale. Leur travail à Kaizuo les a convaincus que la réduction de la pauvreté reposait sur trois éléments fondamentaux :

- la formation de groupes d'utilisateurs des ressources locales chargés d'élaborer et de mettre en oeuvre des règlements relatifs à la gestion de ressources communes nécessaires au gagne-pain des villageois;
- la participation à part entière des villageois, dont les femmes, à la prise de décisions relatives à la gestion, à tous les niveaux;
- l'utilisation des connaissances et des compétences des villageois afin d'améliorer la gestion des ressources naturelles.

Un intérêt accru

La diffusion a été passablement fructueuse dans les cantons où les fonctionnaires se sont montrés de plus en plus intéressés par les nouvelles méthodes adoptées. Pour citer un des chefs de canton : « Après l'adoption de l'approche GCRN, plusieurs activités de gestion ont été menées à bien par les villageois. Le gouvernement a été déchargé de certaines tâches. Dorénavant, les villageois ont pris leur situation en mains. » Les chercheurs ont recommandé à ces derniers d'assurer le suivi de la mise en oeuvre des projets afin de pouvoir faire des modifications au besoin.

Toutefois, la vaste bureaucratie chinoise possède sa logique interne et son inertie propre, et la prise de décisions est un processus hiérarchique. En règle générale, les projets ne sont évalués qu'une fois complétés et non durant leur mise en oeuvre, on fait fi des réalités locales et les erreurs sont monnaie courante. Évidemment, les chercheurs ont reçu

Les divers échelons de la structure gouvernementale locale de la Chine

Le **village** est la plus petite unité de l'organisation locale de Chine, mais il ne fait pas partie du gouvernement local. La **commune** (parfois appelée village administratif) est la plus petite unité définie à des fins administratives et elle peut englober plusieurs villages « naturels ». Au-dessus de la commune, se trouve le **canton**, lequel est l'échelon le plus bas de l'administration publique officielle et le plus près des réalités des villages. Le prochain niveau est celui du comté; c'est, depuis des siècles, une entité fondamentale de l'administration publique et, à bien des égards, l'unité la plus puissante du gouvernement local. Un comté peut comprendre des collectivités rurales et urbaines, et compter une population de un ou deux millions de personnes. Au-dessus du comté, se trouvent les deux ordres de gouvernement les plus élevés du gouvernement local, soit la **préfecture**, puis la **province**.



Équipe du projet, Guizhou

L'apprentissage entre agriculteurs et entre villages a stimulé l'innovation et les initiatives locales.

une formation en science, en travail sur le terrain et en analyse, mais non en diplomatie, en administration publique ou en négociation politique. Ils ont donc trouvé très difficile d'avoir à convaincre des fonctionnaires aux échelons les plus élevés de la bureaucratie.

En dépit des succès et de l'expérience des chercheurs, en dépit de la compatibilité de leur démarche avec la politique nationale et des engagements annoncés par les hauts fonctionnaires, les représentants des comtés ont préféré ne pas donner suite aux nouvelles pratiques. Leur mode de gestion traditionnel — et la crainte de mettre leur carrière en péril — allaient à l'encontre d'une participation significative de la population locale. Qu'on en juge par ce commentaire d'un fonctionnaire : « Si nous donnons tout le pouvoir de décision aux villageois, que nous restera-t-il ? Nous perdrons nos emplois ! »

En revanche, le transfert horizontal des enseignements en matière de gestion locale participative a été un succès. L'apprentissage entre agriculteurs et entre villages a stimulé l'innovation et les initiatives locales. Les chercheurs ont systématiquement fait l'essai de diverses méthodes de diffusion de leurs techniques de planification et de gestion participatives par le truchement de petits projets d'investissement pour le développement en milieu rural dans certaines régions du canton de Kaizuo où ils n'avaient pas travaillé auparavant.

Par exemple, à l'issue d'un colloque organisé par les chercheurs à l'intention des dirigeants de villages, le chef du village de Huabian (qui compte une population de 250 personnes) a présenté une proposition au canton pour la construction d'une route qui améliorerait l'accès des villageois au marché. Ces derniers ont réuni à eux seuls 7 000 yuans pour acheter les matériaux nécessaires au projet. Après plusieurs réunions avec des membres de l'équipe, des fonctionnaires du canton ont convenu d'engager la même somme. Dès la fin de la saison de la plantation, les villageois ont construit 1,26 km de route en moins de deux mois. Ils ont aussi installé de petits systèmes d'irrigation ou d'approvisionnement en eau et ont bonifié des terres dégradées pour en faire des vergers en terrasses.

À mesure qu'ils se familiarisaient avec des approches qui donnaient plus d'autorité et de responsabilité aux populations locales, les fonctionnaires du canton se montraient plus enthousiastes. Comme un agent de vulgarisation agricole l'a confié aux chercheurs : « J'avais l'habitude de faire uniquement ce que mes supérieurs me demandaient. Maintenant, j'organise des réunions pour discuter avec les villageois et faire l'essai de nouvelles solutions. »

Des femmes sûres d'elles

Les femmes du village aussi ont acquis une nouvelle assurance et ont commencé à mener des activités visant à améliorer leurs conditions de vie. Le changement d'attitude est apparu clairement lorsque les élections des comités de village ont eu lieu dans quatre villages. Les fonctionnaires du canton ont décrété qu'au moins un membre de tous les comités de village devait être une femme — cela ne s'était jamais produit.

En 2004, malgré la réticence des autorités du canton, 29 des 37 communes du canton de Kaizuo avaient fait l'expérience de la gestion locale collective et 30 ententes

officielles de gestion avaient été approuvées. Plus de 600 hectares de forêts avaient été plantés et le suivi de la croissance forestière était assuré par un comité de gestion local. Grâce à l'utilisation de diverses variétés hybrides à haut rendement, la production de riz et de maïs a augmenté considérablement. Plus de 65 hectares de terres ont été consacrés à de nouvelles cultures fruitières rentables. Quatre villages ont établi leurs propres banques de bétail et neuf nouveaux systèmes d'approvisionnement en eau potable ont été salués à 550 ménages.

La cogestion des ressources naturelles exige la décentralisation et la modification des démarches des hauts fonctionnaires du gouvernement national. En Chine, il est plus facile d'instaurer ces mécanismes à l'échelle locale, où les employés de l'État sont près des gens les plus touchés par leurs interventions et devant lesquels ils se montrent plus responsables. Petit à petit, toutefois, les changements s'opèrent tant à l'échelon de la préfecture qu'à celui de la province. Et, dernièrement, il y a même eu des signes de reconnaissance des avantages de la GCRN à l'échelle nationale. Des fonctionnaires du ministère de la Science et de la Technologie à Beijing ont visité le site du projet pour évaluer le travail de l'équipe de recherche.

Un dernier mot, au sujet de l'installation biogaz. À la suite de négociations avec des membres de l'équipe, qui avaient l'appui des fonctionnaires du canton, le comté a finalement fléchi quant au « règlement des trois cochons » et a accordé une certaine marge de manœuvre. Les ménages qui n'avaient pas les moyens d'acheter trois cochons pouvaient ramasser du fumier de bovins. Une installation moins coûteuse, adaptée aux besoins du village, a été construite et elle fonctionne bien.

Cette étude de cas a été rédigée par Bob Stanley, rédacteur établi à Ottawa.

www.crdi.ca/un_focus_cogestion

Renseignements

Sun Qiu
Centre de recherches sur le développement rural intégré
Académie des sciences agricoles du Guizhou
Guiyang, Guizhou 550006
République populaire de Chine

TÉL. : +86-851-376-1734
COURRIEL : qiu_sun@yahoo.com



Programme Pauvreté rurale et environnement
Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario)
Canada K1G 3H9

TÉL. : +1-613-236-6163
TÉLÉC. : +1-613-567-7749
COURRIEL : pre@crdi.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/pre/

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État créée par le Parlement du Canada en 1970 pour aider les scientifiques et les collectivités des pays en développement à trouver des solutions à leurs problèmes économiques, sociaux et environnementaux. L'appui du CRDI sert à consolider la capacité de recherche indigène afin d'appuyer les politiques et les technologies susceptibles de contribuer à l'édification, dans les pays du Sud, de sociétés plus saines, plus équitables et plus prospères.